



**TRABAJO FIN DE MÁSTER / MASTER AMAIERAKO LANA**

**EL ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL EN EL ÁMBITO  
ADMINISTRATIVO**

**Maite Zardoya Cisneros**

**DIRECTORA / ZUZENDARIA**

**Miren Sarasíbar Iriarte**

**Pamplona / Iruñea**

**4 de junio de 2020**

## **RESUMEN**

El derecho constitucional a un medioambiente sano no sería posible sin un desarrollo legislativo adecuado ni la actuación de la Administración para hacerlo efectivo. Pero más aún, se necesita posibilitar el acceso a la justicia a quienes pretendan invocar unos intereses comunes y legítimos, como es la preservación del medio ambiente. La creación de una acción pública medioambiental ha extendido el acceso a la justicia, pero no satisface todas las interposiciones de recursos que ven frustrada su legitimación por no cumplir con los requisitos exigentes requeridos. Además, a lo largo de los procedimientos surgen, más allá de la legitimación, barreras económicas que también dificultan el acceso a la justicia ambiental.

## **PALABRAS CLAVE**

Medioambiente; acción popular; legitimación; jurisdicción contencioso-administrativa; procedimiento administrativo.

## **ABSTRACT**

The constitutional right to a healthy environment would not be possible without an adequate legislative development or the action of the government to make it effective. Furthermore, it is necessary to allow for the access to justice for those who intend to invoke some common and legitimate interests, as in the case of the preservation of the environment. The creation of an environmental class action has extended the access to justice, but it does not satisfy every appeal that are thwarted because of the legitimation for failing to meet the stringent requirements. Moreover, financial barriers arise throughout the procedures beyond the legitimation and also hamper the access to environmental justice.

## **KEY WORDS**

Environment; class action; legitimation; contentious-administrative jurisdiction; administrative procedure.

## ÍNDICE

<b>I.</b>	<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>4</b>
<b>II.</b>	<b>EL ACCESO A LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA AMBIENTAL</b> .....	<b>7</b>
	<b>2.1. Mecanismos jurídicos de actuación en materia de medioambiente</b> .....	<b>7</b>
	<b>2.2. Legitimación activa e intereses legítimos</b> .....	<b>11</b>
	2.2.1. La protección del medio ambiente como interés difuso o colectivo .....	12
	2.2.2. El principal argumento para solicitar la inadmisión de demandas por vulneración de normativa ambiental: la falta de legitimación .....	13
	2.2.3. La continuidad en la vía contenciosa de la legitimación reconocida en vía administrativa .....	16
	<b>2.3. La acción pública medioambiental</b> .....	<b>17</b>
	2.3.1. Directrices europeas para garantizar el acceso a la justicia ambiental .....	18
	2.3.2. Adaptación de la normativa española a los requerimientos supranacionales .....	21
	2.3.3. Análisis de la acción pública medioambiental de la Ley 27/2006 .....	22
	<b>2.4. Criterios jurisprudenciales sobre la legitimación en asuntos ambientales</b> .....	<b>26</b>
	2.4.1. No existe una verdadera acción pública medioambiental .....	26
	2.4.2. Necesidad de una especial protección del medioambiente .....	27
	2.4.3. Facilitación del acceso a la justicia ambiental .....	28
	2.4.4. Diferenciación de los supuestos de legitimación .....	29
<b>III.</b>	<b>OBSTÁCULOS EN LA PRÁCTICA DEL ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL</b> .....	<b>32</b>
	<b>3.1. Dificultades legitimatorias</b> .....	<b>32</b>
	3.1.1. Negación de legitimación a las personas físicas .....	33
	3.1.2. Negación de legitimación a los partidos políticos .....	34
	<b>3.2. Barreras económicas en el ejercicio de la acción pública medioambiental</b> .....	<b>36</b>
	3.2.1. Denegación de justicia gratuita .....	37
	3.2.2. Solicitud de caución o fianza desorbitada .....	39
<b>IV.</b>	<b>PROPUESTAS PARA UNA MEJORA EN EL ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL</b> .....	<b>42</b>
<b>V.</b>	<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>44</b>
<b>VI.</b>	<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>46</b>
<b>VII.</b>	<b>JURISPRUDENCIA</b> .....	<b>48</b>

## I. INTRODUCCIÓN

La toma de conciencia sobre el medioambiente se ha ido incrementando en las últimas décadas, creándose un concepto de “desarrollo sostenible” a nivel internacional que busca un equilibrio entre la preservación del medioambiente y el desarrollo económico. La confluencia de Estados en sus Declaraciones Internacionales han puesto de manifiesto una serie de concepciones, orientaciones y objetivos a seguir para armonizar esos conceptos<sup>1</sup>.

Gracias a ello, la ecología ha pasado a ser un concepto juridificado<sup>2</sup>, dando lugar a la adopción de medidas legislativas sobre política ambiental con el objetivo de conseguir una actuación más coherente con la conservación de los recursos naturales.

Como bien público común que es regulado por las Administraciones Públicas, conlleva necesariamente una función administrativa de protección y prevención de los daños ambientales. Esto se traduce en la exigencia de una actividad legislativa eficaz, una actuación por parte de la Administración que haga efectivo el derecho al medioambiente reconocido en la Constitución, así como permitir a los ciudadanos el ejercicio de las acciones en defensa de los derechos individuales y colectivos ambientales.

El medioambiente es un concepto ambiguo y cuenta con multitud de definiciones. La Real Academia Española lo define escuetamente estableciendo que es el “conjunto de circunstancias exteriores a un ser vivo”. Sin embargo, desde una vertiente jurídica, el Tribunal Constitucional manifestó que “el medio ambiente no puede reducirse a la mera suma o yuxtaposición de los recursos naturales y su base física, sino que es el entramado complejo de las relaciones de todos esos elementos que, por sí mismos, tienen existencia propia y anterior, pero cuya interconexión les dota de un significado trascendente, más allá del individual de cada uno (...) ha sido configurado, desde una perspectiva netamente jurídica, como la asociación de

---

<sup>1</sup> SANJURJO REBOLLO, B., “Medio ambiente y acción popular”. *Boletín de Urbanismo El Derecho*, nº 41. El Derecho Editores, 1 de enero de 2011.

<sup>2</sup> SERRANO MORENO, J. L., *Ecología y Derecho: Principios de Derecho Ambiental y Ecología Jurídica*. Editorial Comares, Granada, 1992.

elementos cuyas relaciones mutuas determinan el ámbito y las condiciones de vida, reales o ideales de las personas y de las sociedades”<sup>3</sup>.

A pesar de las diferentes concepciones del término que existen, lo que interesa realmente no es tanto la definición en sí, sino el ámbito de protección que se le otorga a través de las normativas nacionales y supranacionales.

El medioambiente es un derecho constitucionalmente reconocido. La Constitución española recoge en su artículo 45 el derecho a un medioambiente adecuado, estableciendo expresamente que:

“1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. 2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. 3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado”.

Este precepto se encuentra dentro de los principios rectores de la política social y económica, y sólo pueden invocarse los derechos en ellos previstos siempre y cuando la legislación sectorial los desarrolle. No es propiamente un derecho subjetivo, sino que opera como un principio rector al que están subordinados el resto de los principios ambientales de la Constitución. Tales principios rectores imponen al legislador el deber de promulgar las leyes necesarias para su conservación, pudiendo ser nulas las leyes y reglamentos que conduzcan a objetivos contrarios a dichos principios. También imponen a las administraciones públicas el despliegue de la correspondiente acción

---

<sup>3</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 102/1995, de 26 de junio de 1995.

administrativa prestacional y el principio de interpretación conforme a la Constitución de todo el ordenamiento jurídico<sup>4</sup>.

La preocupación por el medioambiente no ha existido desde siempre, sino que es algo relativamente novedoso, y precisamente por ello, las figuras jurídicas disponibles en nuestros ordenamientos destinadas a su protección son limitadas.

Hoy en día la protección del medioambiente es una cuestión de máxima importancia debido al deterioro que sufre cada vez a más velocidad y la despreocupación generalizada de organismos y Estados que, ostentando el poder para su defensa, parece ser insuficiente.

La labor de protección del medio ambiente recae principalmente en quien tiene el máximo poder para su regulación, es decir, en los Estados, pero también en las personas con sus acciones cotidianas y en las asociaciones que se dedican a la defensa del medio ambiente. La defensa del medioambiente, en la práctica, se ejerce como límite a la soberanía de los Estados respecto de sus propios recursos naturales con el objetivo de establecer márgenes a su libertad de disposición y garantizar su conservación<sup>5</sup>.

Las asociaciones que tienen entre sus fines principales la defensa del medio ambiente realizan una labor de gran importancia, pero no siempre están legitimadas para actuar y muchas veces no se les permite hacer efectivo el derecho a un medioambiente sano constitucionalmente reconocido.

La temática de este trabajo consiste en una visión de la conexión del medio ambiente con la justicia y de aquellos mecanismos jurídicos que permiten conservarla y protegerla. Se van a analizar aquellos instrumentos con los que cuenta la ciudadanía para actuar jurídicamente en defensa del medioambiente, desde una perspectiva administrativa y contenciosa. Se tratará el tema de la legitimación, requisito procesal imprescindible para recurrir y de la acción pública medioambiental junto con la

---

<sup>4</sup> LÓPEZ MENUDO, F. "Planteamiento constitucional del medio ambiente. Distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas", *Protección administrativa del medio ambiente*, Cuadernos de Derecho Judicial, CGPJ, Madrid, 1994.

<sup>5</sup> AYALA MUÑOZ, J.M. *Acceso a la justicia en materia de derechos ambientales. Guía práctica para la abogacía*. Fundación Abogacía Española. 2019.

tendencia jurisprudencial en la materia, así como las repercusiones económicas que se generan para quien ejercita las acciones.

## **II. EL ACCESO A LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA AMBIENTAL**

### **2.1. Mecanismos jurídicos de actuación en materia de medioambiente**

La protección del medioambiente, por haber entendido que es necesaria su regulación y más aún por ser un derecho constitucionalmente reconocido, ha originado normativa que regula numerosos ámbitos específicos ambientales, así como normativa sobre responsabilidad por los daños contra aquello que se protege.

El reconocimiento de este derecho y sus previsiones de protección no tendrían eficacia si el ordenamiento jurídico no implementase los instrumentos que garantizan al ciudadano el acceso a la justicia en defensa del medioambiente, y así permitir la posibilidad de reaccionar frente a los daños producidos o en interés de su prevención.

Para ello, se requiere una regulación adecuada de la legitimación activa con el fin de posibilitar la defensa del medio ambiente a quienes pretenden velar por una adecuada conservación del medio, pero también la supresión de barreras que, en la práctica, puedan limitar el acceso efectivo a la justicia, como son las costas procesales, tasas judiciales, garantías económicas para la obtención de medidas cautelares, etc.

En la práctica nos encontramos con diversos mecanismos para actuar y hacer eficaz la normativa ambiental o, simplemente, para intentar lograr una correcta preservación del medio cuando aún no existe alguna regulación al respecto. Estos mecanismos son de lo más variado, dependiendo de qué es lo que se pretende conseguir, quién está facultado para ejercitarlos, o en qué jurisdicción se vaya a actuar.

Así pues, nos encontramos por ejemplo con el derecho de petición<sup>6</sup>, disponible para cualquier ciudadano con la finalidad de realizar solicitudes o súplicas, siempre y cuando no exista un procedimiento ya regulado para llevarlo a cabo. En la misma línea

---

<sup>6</sup> Es un derecho constitucional, reconocido en el artículo 29 de la Constitución y regulado mediante la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, Reguladora del derecho de Petición. También es posible formular peticiones al Parlamento Europeo o recurrir al Defensor del Pueblo Europeo (Artículo 20 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea)

pero con una envergadura mayor, el mecanismo de la iniciativa legislativa popular<sup>7</sup> permite a los ciudadanos solicitar la regulación legislativa del ámbito que estimen, siempre que cumplan con los requisitos exigidos.

Gracias a esta posibilidad se han regulado ámbitos que carecían de protección ambiental, como es el caso de la Ley 5/2006, de 30 de junio, para la protección, la conservación y la mejora de los ríos gallegos, debido a la actividad de asociaciones ecologistas que lograron recoger las firmas necesarias y cumplir todos los requisitos para que se llevara al Parlamento su iniciativa legislativa popular y fuera finalmente aprobada. Se recogieron alrededor de 40.000 firmas apoyando la iniciativa, y esta fue admitida a trámite por la Resolución de la Presidencia de 17 de febrero de 2005, por la que se publicaba la admisión a trámite de la proposición de ley, formulada por iniciativa legislativa popular, para la protección, la conservación y la mejora de los ríos gallegos<sup>8</sup>. En la propuesta se reflejaban los peligros que albergaban los ríos gallegos a consecuencia de las presas hidroeléctricas, la pérdida y degradación de los hábitats, la invasión de las zonas de inundación por las construcciones, la sobreexplotación, la contaminación o la introducción de especies no nativas. Para hacer frente a todos estos peligros y deterioros, se solicitaba una ley que estableciera plan de acción y un modelo de gestión con unos objetivos comunes a nivel europeo. Así fue que se aprobó la Ley 5/2006 con el objetivo de lograr una gestión más sostenible de los ríos gallegos.

De igual forma se aprobó otra Ley de protección ambiental en el País Vasco, gracias a la iniciativa legislativa popular que se tramitó en 2014 y en la que se recogieron alrededor de 100.000 firmas con el objetivo de prohibir la práctica del *fracking*. La iniciativa tenía como objetivo que se prohibiera la búsqueda de hidrocarburos no convencionales por los graves riesgos que supone para el entorno, debido a que origina fugas de metano, contaminación de las aguas o riesgos de terremotos. De ahí surgió la Ley 6/2015, de 30 de junio, de medidas adicionales de protección medioambiental para la extracción de hidrocarburos no convencionales y la fractura hidráulica o “fracking” y con la que se limitó notablemente esta actividad. Sin embargo, esta práctica dejó de gozar de todas las limitaciones establecidas por el parlamento vasco, debido a la anulación de algunos artículos de dicha Ley por parte del

---

<sup>7</sup> Recogido también en la Constitución, en su artículo 87.3, y desarrollada por la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular.

<sup>8</sup> Resolución publicada en el Boletín Oficial del Parlamento de Galicia, de 21 de febrero de 2005, n°728, p. 47796.

Tribunal Constitucional por entender que se excedían de las competencias de las comunidades autónomas para establecer normas adicionales de protección ambiental<sup>9</sup>.

Con el objetivo de mejorar la protección ambiental, la ciudadanía dispone también de la posibilidad de realizar quejas y sugerencias con el fin de evaluar la actividad de los servicios públicos y así tener en cuenta dichas valoraciones, pudiendo ocasionar a los funcionarios expedientes sancionadores por las mismas<sup>10</sup>. Las quejas y sugerencias en materia ambiental se tienen en cuenta para elaborar el “Informe Nacional de Cumplimiento” que realiza el Comité de Seguimiento del Convenio de Aarhus, y del que más adelante se tratará.

Si lo que se ha producido ha sido un hecho que pueda constituir una vulneración de la legislación ambiental, ya sea en vía administrativa o penal, es posible interponer denuncia, incluso ante la Comisión Europea. En este último ámbito, España ha encabezado durante 5 años consecutivos la lista de Estados de la Unión Europea con más casos abiertos por infracciones ambientales, llegando a tener durante el año 2019 un total de 25 procedimientos por presuntas infracciones<sup>11</sup>. España parece no cumplir con la normativa de depuración de aguas urbanas en unos 145 puntos del país, tampoco con la normativa europea sobre calidad del aire en ciudades como Madrid o Barcelona, ni con la normativa relativa a gestión de residuos, entre otras, y por las que se están llevando a cabo por parte de la Comisión Europea los procedimientos correspondientes para detectar posibles infracciones<sup>12</sup>. En algunas materias el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ya había fallado en contra del Estado en Sentencias como la de 14 de abril de 2011, en el asunto C-343/10, por incumplimiento de Estado en el tratamiento de las aguas residuales y urbanas<sup>13</sup>; o en la Sentencia de 15 de marzo de 2017, en el asunto C-563/15, por incumplimiento de las obligaciones en materia de gestión de residuos<sup>14</sup>.

---

<sup>9</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional, de 25 de enero de 2018, núm. 8/2018.

<sup>10</sup> Este mecanismo de participación ciudadana se encuentra regulado en el Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado.

<sup>11</sup> Datos recogidos de las estadísticas publicadas en la página web de la Comisión Europea. Disponible en <https://ec.europa.eu/environment/legal/law/statistics.htm>

<sup>12</sup> Según se recoge en el informe anual de la Comisión Europea relativo a la *Revisión de la aplicación de la normativa medioambiental de la UE 2019*. SWD(2019) 132 final.

<sup>13</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala octava), de 14 de abril de 2011. Asunto C-343/10.

<sup>14</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala décima), de 15 de marzo de 2017. Asunto C-563/15.

Ciñéndonos al ámbito puramente administrativo, quien vea vulnerado su derecho de acceso a la información ambiental o a la participación pública en asuntos ambientales, podrá interponer recurso, ya sea administrativo o contencioso-administrativo, frente al acto de la Administración que haya denegado o vulnerado tal derecho, siempre que tal acto sea susceptible de recurso.

Por último, nos encontramos con la acción popular, también llamada acción pública, que es el mecanismo jurídico de actuación de protección ambiental, el cual se abordará con más especificidad de aquí en adelante, y que tiene como finalidad impugnar actos u omisiones que vulneren la legislación ambiental.

Este último mecanismo plantea en algunas ocasiones cierta controversia debido a la falta de legitimación con la que muchos recurrentes se encuentran tras ejercitar la acción. Algunas normas sectoriales afectantes al medioambiente reconocen la acción pública<sup>15</sup>, pero lo hacen de una forma más genérica que la Ley 27/3006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, en la que se especifican los requisitos necesarios para hacer uso de la acción pública ambiental.

Todo particular o asociación medioambiental que justifique su interés legítimo en el objeto del recurso debería obtener legitimación para acceder a la justicia y obtener del órgano jurisdiccional medidas que suspendan, revoquen o anulen las decisiones o actos ilícitos. Sin embargo, acreditar un interés legítimo o ser titular de una acción puede plantear algunas discrepancias.

En el caso de recurrir actos por motivos ambientales las discrepancias en torno a la legitimación son muy amplias, pues el interés común del medioambiente como objeto de protección no está directamente vinculado a la vista de todos, y como se verá más adelante en el trabajo, un mismo interés de protección del medio es a veces considerado interés legítimo y otras veces no.

En el caso de los recursos amparados en la acción pública medioambiental, estas discrepancias pueden surgir por no cumplir con todos los requisitos exigidos para ser

---

<sup>15</sup> Se reconoce la acción pública en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (art. 62.1); en la Ley 22/1998, de 28 de julio, de Costas (art. 109); y en la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales (art. 39) .

titular de ella o porque el ámbito de protección de aquello que se impugna no se encuentre dentro de las materias que son objeto de protección de la acción pública medioambiental y que están enumeradas en artículo 18.1 de la Ley 27/2006: protección de las aguas; protección contra el ruido; protección de los suelos; contaminación atmosférica; ordenación del territorio rural y urbano y utilización de los suelos; conservación de la naturaleza; diversidad biológica; montes y aprovechamientos forestales; gestión de los residuos; productos químicos, incluidos los biocidas y los plaguicidas; biotecnología; otras emisiones, vertidos y liberación de sustancias en el medio ambiente; evaluación de impacto medioambiental; acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente; y aquellas otras materias que establezca la normativa autonómica.

## **2.2. Legitimación activa e intereses legítimos**

La legitimación es uno de los principales requisitos procesales, entendida aquí desde la vertiente *ad causam*, es decir, como la aptitud para ser parte de un proceso determinado y que haya una relación especial entre una persona y una situación jurídica en litigio que permita intervenir como parte actora<sup>16</sup>.

El fundamento de la legitimación en la vía contenciosa reside en el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva (artículo 24.1 CE). La legitimación activa en un procedimiento supone hacer efectivo tal derecho, en cuanto que es el título habilitante para la protección de los derechos e intereses legítimos y una tutela no efectiva de los derechos e intereses legítimos puede producir indefensión.

El legislador, mediante la regulación del alcance de la legitimación en la jurisdicción contencioso-administrativa, lo que pretende es que nadie pueda verse privado del acceso a la justicia si tiene capacidad jurídica suficiente y es titular de un interés legítimo que tutelar, y así lo expresa en la exposición de motivos de la LJCA. Esta intención parece verse reflejada en el artículo 19 de dicha norma, puesto que en él se otorga legitimación a los titulares de derechos e intereses legítimos, así como a numerosos colectivos e instituciones que puedan tener también algún interés en el objeto de la acción que pretendan ejercitar o del proceso en el que puedan ser parte.

---

<sup>16</sup> Diferenciándola así de la legitimación *ad procesum*, como capacidad procesal para poder comparecer en juicio.

Para que concurra la legitimación activa de una persona física o jurídica debe existir un interés legítimo en la pretensión ejercitada, y éste debe ser identificado en la interposición de cada recurso en vía administrativa o en la jurisdicción contencioso-administrativa.

Quien ostenta un interés legítimo es considerado “interesado” por la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común, en cuyo artículo 4.1 establece que serán considerados interesados en el procedimiento “a) quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos; b) los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte; y c) aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva”. Asimismo, las asociaciones y organizaciones que representen intereses económicos y sociales también podrán ser titulares de intereses legítimos colectivos, de acuerdo al artículo 4.2 del mismo texto legal.

### *2.2.1. La protección del medio ambiente como interés difuso o colectivo*

Parece claro que para tener la condición de interesado en un procedimiento es necesario ser titular de un derecho o de un interés legítimo, individual o colectivo. Lo que no está tan claro y, por eso da lugar a diferentes interpretaciones, es saber cuándo se está ante la titularidad de un derecho o de un interés legítimo. Algunas sentencias como por ejemplo la del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 5 de mayo de 2003, expuso que “es doctrina consolidada del Tribunal Supremo (SS.11/10/1976; 15/12/1993; 28/01/1997; 14/03/1997) y Tribunal Constitucional (SS. 20/03/1985; 25/02/1987; 22/12/1989) que la expresión *derecho o interés legítimo* del art. 19.1 a) de la Ley Jurisdiccional es más amplia que la de *interés directo* y ha de interpretarse con la máxima laxitud, estimando suficiente la concurrencia de un interés personal en el éxito de la pretensión deducida, sin necesidad de que el interés se halle respaldado por un precepto legal concreto”<sup>17</sup>. Vemos así, pues, que uno de los motivos para que un sujeto de derecho ostente legitimación en un asunto es su interés personal en el posible éxito de dicho asunto.

---

<sup>17</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 5 de mayo de 2003. Recurso núm. 358/2002.

El problema de interpretación de la concurrencia o no de interés legítimo se agranda con la existencia de algunos intereses que son colectivos o difusos, como es el caso del derecho al medioambiente, pues es de titularidad colectiva y su repercusión afecta a toda la ciudadanía en tanto que vivimos en el mismo medio común.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado en torno al interés legítimo que generan los intereses difusos, y señala que quien defiende este tipo de intereses medioambientales, que tienen un carácter difuso o colectivo, deberían gozar de un especial interés legítimo: “el carácter amplio, difuso y colectivo de los intereses y beneficios que con su protección se reportan a la misma sociedad, como utilidad substancial para la misma en su conjunto, nos obliga a configurar un ámbito de legitimación en esta materia, en el que las asociaciones como la recurrente debemos considerarlas como investidas de un especial interés legítimo colectivo, que nos deben conducir a entender que las mismas, con la impugnación de decisiones medioambientales como las de autos, no están ejerciendo exclusivamente una defensa de la legalidad vigente, sino que están actuando en defensa de unos intereses colectivos que quedan afectados por el carácter positivo o negativo de la decisión administrativa que se impugna, y lo que se pretende es la comprobación del cumplimiento del condicionado medioambiental impuesto en la construcción del Aeropuerto de Castellón o el desarrollo de su evaluación ambiental”<sup>18</sup>.

Visto este pronunciamiento por parte del Tribunal Supremo, debería ser fácilmente accesible la justicia en defensa del medioambiente pues, como ha manifestado, quien lo hace debe gozar de un “especial interés legítimo”. No obstante, y como se verá más adelante, los intereses difusos presentan ambigüedades y, precisamente por ser difusos, no crean la misma acepción para todas las opiniones.

### *2.2.2. El principal argumento para solicitar la inadmisión de demandas por vulneración de normativa ambiental: la falta de legitimación*

A pesar de tener la intención de proteger aquellos bienes jurídicos de titularidad colectiva merecedores de protección por su vulnerabilidad, se ven inadmitidos muchos de los recursos y demandas que se interponen con tal fin debido a la falta de legitimación de la parte recurrente.

---

<sup>18</sup> Sentencia del Tribunal Supremo, de 25 de junio de 2008. FJ 4º.

Las manifestaciones de algunos tribunales con respecto a los bienes jurídicos de titularidad colectiva como es el medio ambiente, han recalcado el especial interés legítimo que ostenta quien vela por su protección. Sin embargo, se tienden a inadmitir demandas por apreciar la falta de legitimación de la parte recurrente. El motivo de la falta de legitimación es expuesto normalmente por la parte demandada, y se suele argumentar que los recurrentes no se verían afectados individualmente por el acto impugnado por quedar fuera de su esfera jurídica, dejando de lado el concepto de bien jurídico de titularidad colectiva.

Es habitual la inadmisión o desestimación de recursos en vía administrativa o en las primeras instancias de lo contencioso por apreciar la falta de legitimación de la parte recurrente y que, posteriormente, dichos recursos se admitan en instancias superiores.

Vemos un ejemplo en la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de julio de 2017, que admitió el recurso de casación de la Fundación Oceana y reconoció la legitimación que le había sido negada en vía administrativa por la Dirección General de la Marina Mercante y la Subdirección General de Recursos de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Fomento, así como en vía contenciosa por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid. La Fundación Oceana fundamentaba que gozaba de la legitimación para personarse en el expediente sancionador promovido contra los buques Burgas 3 y Schasckengborg por entender que la resolución del expediente sancionador afectaba a sus derechos subjetivos. El argumento del Tribunal Superior de Justicia de Madrid para negar su legitimación era que el hecho de incluir en los Estatutos de una sociedad la finalidad de defensa del medio ambiente “no determina, por sí, la atribución de legitimación para personarse en el expediente sancionador [...] pues no concurre el requisito mencionado consistente en que el resultado del expediente afecte a su esfera jurídica y ello en el sentido de que ello se traduzca en un beneficio o gravamen”<sup>19</sup>. Por su parte, el Tribunal Supremo entendió que la Fundación Oceana sí que ostentaba un interés legítimo “teniendo en cuenta la significación constitucional del medio ambiente y el que se ha dado en denominar principio de efectividad del Derecho Ambiental y, por ello, al personarse en el procedimiento sancionador no actuó movida, exclusivamente,

---

<sup>19</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 18 de marzo. Sentencia núm. 262/2015. FJ 2º.

por la defensa de la legalidad sino por la defensa del medio ambiente marino y los intereses que tiene en que el medio marino sea protegido eficazmente”<sup>20</sup>.

Otro caso de reconocimiento de legitimación que anteriormente había sido negada en una instancia inferior es el de la Asociación Jaca Sin Perder el Norte en el asunto de la Autovía A-21. El Auto del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de fecha 5 de febrero de 2019, admitía a trámite un recurso interpuesto por la asociación “Jaca Sin Perder El Norte”, frente a una resolución que aprobaba la construcción de un tramo de autovía<sup>21</sup> y frente a la resolución por la que se formulaba la declaración de impacto ambiental de dicha autovía<sup>22</sup>, otorgándole así la legitimación que le habían negado. En vía administrativa el recurso había sido inadmitido, pero el TSJ de Madrid entendió que esta asociación sí que estaba legitimada para interponer recurso. El Abogado del Estado, mediante cuestiones previas alegó que “procedía apreciar la falta de legitimación activa al no haberse acreditado que exista una conexión entre el acto impugnado con los fines de la asociación, ni tampoco que los asociados se vean afectados individualmente por el acto impugnado”. Asimismo el Ayuntamiento de Jaca, como codemandado, se adhirió a la invocación del Abogado del Estado y alegó que el interés legítimo de la recurrente debía ser acreditado y no sólo invocado. Por parte del Tribunal, se rechazó esta causa de inadmisión al entender que se comprobaba que “la recurrente, al impugnar los actos frente a los que se dirigieron las pretensiones objeto del presente recurso, actuó ---al hacerlo con la finalidad con que lo hizo--- debidamente legitimada y en el marco de legitimación permitido por el artículo 19.1.a) en relación con el 69 b) de la LRJCA”<sup>23</sup>. El Tribunal dio tales motivos basándose en una sentencia de referencia que en este sentido ha marcado una tendencia argumentativa importante: la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de junio de 2008 (recurso 905/2007), y en la que se profundizará más adelante.

El hecho de que los intereses sean difusos o colectivos supone que sea algo difícil de acreditar en muchos casos y, como argumento para que la parte demandada

---

<sup>20</sup> Sentencia del Tribunal Supremo, de 7 de julio. Sentencia núm. 1188/2017. FJ 4º.

<sup>21</sup> Resolución de la Dirección General de Carreteras de fecha 18 de diciembre de 2015 por la que se aprueba el Proyecto de Construcción de la Autovía A-21 Jaca L.P Navarra y A-23 Mudéjar. Tramo: variante de Jaca. Clave 12-HU-5890ª.

<sup>22</sup> Resolución de 4 de diciembre de 2002, de la Secretaria General de Medio Ambiente, por la que se formula declaración de impacto ambiental sobre el estudio informativo «estudio comparativo de corredores al norte del valle del Ebro para la conexión del eje Cantábrico con el eje Levante a Francia por Aragón», de la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Fomento.

<sup>23</sup> Auto del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 5 de febrero de 2019. FJ 1º.

pueda desacreditar la legitimación del recurrente, lo convierte en uno de los motivos más comunes para solicitar la inadmisión de los recursos en materia de medioambiente.

### *2.2.3. La continuidad en la vía contenciosa de la legitimación reconocida en vía administrativa*

En un principio se podría pensar que, si ha sido reconocida la legitimación en vía administrativa, también debería ser reconocida en vía judicial. Este planteamiento estaba marcado por la corriente jurisprudencial de hace unos años, y así lo establecía el Tribunal Supremo en sentencias como, por ejemplo, la de 2 de julio de 1994 de la Sala de lo Contencioso, señalando que no se puede negar capacidad procesal a quien se le haya reconocido en vía administrativa, y ello en base a la teoría de los actos propios: “la doctrina del acto propio sería razón suficiente para desechar tal causa de inadmisibilidad, ya que reconocidas por la Administración en la vía previa la plena capacidad, la debida representación y la legitimación de la entidad recurrente, no cabe oponer por la representación procesal de aquella su falta en el proceso...”.

Sin embargo, el criterio de la jurisprudencia en la actualidad ha cambiado y ya no se entiende necesario que la legitimación reconocida en vía administrativa deba reconocerse igualmente en vía judicial, sino que esta puede ser susceptible de revisión por quien sea conocedor del recurso contencioso-administrativo.

Una de las sentencias que ha marcado dicho criterio es la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de junio de 2007, la cual afirmó que “no siempre la condición de denunciante o el carácter de interesado en el procedimiento administrativo son suficientes para acreditar la legitimación posterior en un hipotético recurso contencioso-administrativo. Así, por lo general, el interés requerido para denunciar o, incluso, para ser parte interesada en el procedimiento administrativo, tiene mayor laxitud que el necesario para recurrir la decisión administrativa...”.

Con este nuevo criterio puede verse dificultado el acceso a la justicia ambiental, pero a su vez, las inadmisiones de recursos en vía administrativa por falta de legitimación pueden ser rectificadas en vía judicial admitiendo su legitimación y ampliando el alcance de la misma a quienes pretender defender los intereses legítimos.

### **2.3. La acción pública medioambiental**

La Constitución, además de reconocer en su artículo 45 el derecho a un medio ambiente adecuado, hace otro reconocimiento de un derecho que para la defensa del medioambiente ha sido de gran relevancia: el derecho a la acción popular del artículo 125. En él se establece que los ciudadanos pueden ejercer la acción popular en los procesos penales. No obstante, el reconocimiento de la acción popular se ha extendido de alguna manera a la jurisdicción contencioso-administrativa a través del artículo 19.1 de la Ley de su jurisdicción, en el que se expresa en su apartado h) la posibilidad de que tenga legitimación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo “cualquier ciudadano, en el ejercicio de la acción popular, en los casos expresamente previstos por las leyes”. El reconocimiento de la acción popular en los determinados ámbitos sectoriales debe estar previsto en normas con rango de ley.

La acción popular o acción pública, entendida desde el ámbito administrativo, es un mecanismo pensado para hacer efectivos aquellos derechos de titularidad colectiva, como es el urbanismo, el patrimonio histórico o, lo que aquí interesa, el derecho al medioambiente.

Lo que se pretende conseguir mediante la acción popular, según manifiesta el Tribunal Supremo en su sentencia de 14 de mayo de 2010, es “robustecer y reforzar la protección de determinados valores especialmente sensibles, haciendo más eficaz la defensa de los mismos, ante la pluralidad de intereses concurrentes”.

El ejercicio de la acción pública está pensado para cualquier ciudadano, de ahí su condición de “pública o popular”. Tal y como señala el artículo 19 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la acción pública puede ejercitarse por cualquier “ciudadano”. Asimismo, el artículo 125 de la Constitución se refiere a los “ciudadanos”, y dicho término reúne tanto a personas físicas como a personas jurídicas. Sin embargo, la acción pública en materia ambiental es algo diferente, no se ajusta a la definición genérica de “acción pública” y no se puede equiparar por completo a la acción popular disponible en otras materias porque tiene unas peculiaridades que otras no tienen y porque es significativamente más limitada.

Esta figura jurídica tiene que regularse por una norma con rango de ley, pero es objeto de debate si dicha ley puede ser autonómica o no. A pesar de que la legislación

procesal es una competencia exclusiva del Estado, en base al artículo 149.1.6 de la CE, se exceptúan las especialidades derivadas de las particularidades del derecho propio de las Comunidades Autónomas. Además, las leyes autonómicas que recogen la regulación de una acción pública suelen hacerlo después de que ya se hayan regulado en tal ámbito por una Ley estatal con anterioridad<sup>24</sup>.

La acción pública medioambiental en el ámbito estatal se encuentra expresamente regulada en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Esta Ley es el resultado de incorporar al ordenamiento jurídico español las Directivas 2003/35/CE y 2003/4/CE<sup>25</sup>. Asimismo, esta regulación en torno a la justicia ambiental es consecuencia del Convenio de Aarhus, sobre acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente<sup>26</sup>. En el caso de Navarra, la Ley Foral 4/2005, de Intervención para la Protección Ambiental, prevé en su artículo 8 la posibilidad de ejercitar una acción pública para exigir ante las Administraciones competentes el cumplimiento de lo dispuesto en dicha Ley<sup>27</sup>.

### *2.3.1. Directrices europeas para garantizar el acceso a la justicia ambiental*

Para contextualizar el ámbito normativo estatal sobre esta materia conviene extender la mirada al ámbito supranacional y entender qué es lo que ha impulsado al legislador español a regular ciertas cuestiones.

La aprobación del Convenio de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa sobre “El acceso a la información, la participación del público en la toma

---

<sup>24</sup> TESO GAMELLA, M<sup>a</sup>. P., “Legitimación y acción popular. Novedades jurisprudenciales”. *Cuadernos de Derecho Público*. Núm. 36, enero-abril 2009, pp. 71-89.

<sup>25</sup> Directiva 2003/4/CE, de 28 de enero, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE y Directiva 2003/35/CE, de 26 de mayo, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE.

<sup>26</sup> Convenio Internacional adoptado en Aarhus (Dinamarca) el 25 de junio de 1998, y entró en vigor el 30 de octubre de 2001. Fue ratificado por la Comunidad Europea mediante la Decisión del Consejo de 17 de febrero de 2005 y por España mediante Instrumento de ratificación de 15 de diciembre de 2004.

<sup>27</sup> El artículo 8 de la Ley Foral 4/2005 dice: “1. será pública la acción para exigir ante las Administraciones competentes el cumplimiento de lo dispuesto en esta Ley Foral. 2. Cualquier persona podrá solicitar a las Administraciones competentes la adopción de las medidas de restauración de la legalidad ambiental, así como denunciar las actuaciones que se presuman infracciones según lo dispuesto en esta Ley Foral”.

de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales”, en adelante Convenio de Aarhus, adoptado en la Conferencia Ministerial “Medio Ambiente para Europa”, celebrada en Aarhus, supuso la materialización del principio décimo de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo<sup>28</sup>, con arreglo al cual “el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. (...) y “deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”.

El Convenio de Aarhus, también llamado Convenio de la Democracia Ambiental, al ser un instrumento jurídicamente vinculante y perteneciente a la categoría de los tratados-ley, establece normas de aplicación general comunes para el logro de un objetivo colectivo de las Partes, y se inspira en tres principios básicos: en primer lugar, en la vinculación entre la protección del medio ambiente, el desarrollo sostenible y el goce de los derechos fundamentales; en segundo lugar, en la necesaria transparencia de las Administraciones Públicas en la toma de decisiones, y en concreto, de aquellas decisiones que puedan tener repercusiones apreciables en materia de medio ambiente; y finalmente, en el importante papel que pueden desempeñar en la protección del medio ambiente los ciudadanos, ciertas personas jurídicas sin ánimo de lucro y el sector privado en general<sup>29</sup>.

El tercer pilar de los tres que componen el Convenio, constituido por el derecho de acceso a la justicia, tiene por objetivo garantizar el acceso de los ciudadanos a los tribunales para revisar las decisiones que potencialmente hayan podido violar los derechos que en materia de democracia ambiental les reconoce el propio Convenio<sup>30</sup>. En su artículo 9 se regula el acceso a la justicia y se prevé para los miembros del público<sup>31</sup>, el acceso a los procedimientos de revisión legal para la aplicación de los estándares del

---

<sup>28</sup> Declaración emitida durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en Río de Janeiro, en junio de 1992.

<sup>29</sup> PIGRAU SOLÉ, A. *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*. Atelier, Barcelona, 2008, pág. 23.

<sup>30</sup> SANJURJO REBOLLO, B. “Medio ambiente y acción popular”, en *Boletín de Urbanismo El Derecho*, núm. 41, 2011.

<sup>31</sup> Entendiendo público como cualquier persona, ya sea natural o jurídica, y con arreglo a la legislación o costumbre del país, las asociaciones, organizaciones o grupos constituidos por esas personas (artículo 2.4 del Convenio de Aarhus).

Convenio en materia de acceso a la información y participación del público, así como en relación a normas de derecho ambiental nacional<sup>32</sup>.

El Convenio requiere que en todos los países se pueda acudir ante un tribunal de justicia o ante otro órgano independiente e imparcial establecido por la ley (artículo 9.1 y 9.2); que los miembros del público que reúnan los criterios previstos por su derecho interno puedan entablar procedimientos administrativos o judiciales para impugnar las acciones u omisiones de particulares o de autoridades públicas que vulneren las disposiciones del derecho medioambiental nacional (artículo 9.3); y que se ofrezcan recursos que sean suficientes y efectivos, así como objetivos, equitativos y rápidos sin que su costo sea prohibitivo (artículo 9.4).

En la práctica, estas exigencias deberían ser tenidas en cuenta por los tribunales de los Estados parte a la hora de conocer los asuntos. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha recalado que los órganos jurisdiccionales deben interpretar los requisitos necesarios para interponer recursos conforme al artículo 9 del Convenio.

Respecto de la obligatoriedad de aplicación, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en su Sentencia de 8 de marzo de 2011, se pronunció a raíz de la controversia sobre si la asociación de Eslovaquia “Lesoochránarske zoskupenie” estaba legitimada para interponer un recurso frente a concesiones de excepciones al régimen de protección de especies como el oso pardo, al acceso a los espacios naturales protegidos y a la utilización de productos químicos en tales zonas. Entonces declaró que “el artículo 9 del Convenio de Aarhus carece de efecto directo conforme al Derecho de la Unión. No obstante, corresponde al órgano jurisdiccional remitente interpretar, en la medida de lo posible, el régimen procesal de los requisitos necesarios para interponer un recurso administrativo o judicial de manera conforme tanto a los objetivos del artículo 9, apartado 3, de dicho Convenio como al objetivo de garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos que confiere el ordenamiento jurídico de la Unión, a fin de permitir a una organización de defensa del medio ambiente, como Lesoochránarske zoskupenie, impugnar ante los tribunales una decisión adoptada mediante un procedimiento administrativo que pudiera ser contrario al derecho ambiental de la Unión”.

---

<sup>32</sup> SALAZAR ORTUÑO, E. *El acceso a la justicia ambiental a partir del Convenio de Aarhus*. Aranzadi, Cizur Menor, 2019.

### 2.3.2. Adaptación de la normativa española a los requerimientos supranacionales

A partir del Convenio de Aarhus, ya ratificado y entrado en vigor, y una vez finalizados los plazos de transposición de las Directivas 2003/4/CE<sup>33</sup> y 2003/35/CE<sup>34</sup>, se trató de dar una respuesta a las exigencias supranacionales y para ello, había que comprobar si la legislación española ya contaba con regulación suficiente en cuanto a la información, participación del público y acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

En ese momento existía la Ley 38/1995 sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, sin embargo, tal regulación carecía de elementos suficientes para la democracia ambiental y de mecanismos adecuados para el ejercicio de los derechos procedimentales de forma efectiva. Por lo tanto, se aprobó la nueva Ley 27/2006, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, para suplir dichas carencias y ajustarse a las directrices europeas e internacionales.

Con relación al acceso a la justicia y a la tutela administrativa, la Exposición de Motivos de la Ley 26/2007 establece que “introduce una previsión que habilitará al público a entablar procedimientos administrativos o judiciales para impugnar cualquier acción u omisión imputable, bien a otro particular, bien a una autoridad pública, que constituya una vulneración de la legislación ambiental nacional”.

Lo cierto es que los mecanismos que se introducen posteriormente en el articulado no se corresponden con esas previsiones tan ambiciosas. Solamente se dedican cuatro artículos a regular lo relativo al acceso a la justicia<sup>35</sup> y no se crea una verdadera acción pública medioambiental. Esta Ley debería incorporar al ordenamiento jurídico español las obligaciones que mediante la ratificación del Convenio de Aarhus se asumieron, a través de las medidas legislativas correspondientes para una mejora en el acceso a la justicia en asuntos ambientales. En vez de innovar en la materia, el legislador ha desaprovechado la oportunidad de avanzar en las cuestiones pendientes del Derecho Ambiental en su vertiente procesal<sup>36</sup>.

---

<sup>33</sup> El plazo finalizaba el 14 de febrero de 2005.

<sup>34</sup> El plazo finalizaba el 25 de junio de 2005.

<sup>35</sup> Artículos 20, 21, 22 y 23 de la Ley 27/2006.

<sup>36</sup> SALAZAR ORTUÑO, E. *El acceso a la justicia... cit.*, RB-3.4.

### 2.3.3. *Análisis de la acción pública medioambiental de la Ley 27/2006*

En el artículo 20 de la Ley 27/2006 se reconoce la posibilidad de recurrir en vía administrativa contra las resoluciones, actos u omisiones imputables a una autoridad pública que vulnere los derechos de información y de participación ambiental. En realidad, no supuso una novedad legislativa, puesto que este derecho ya se encontraba regulado en la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, en materia de información ambiental, así como en la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común, en tanto que prevé recursos con respecto a la omisión de trámites esenciales como es el de información pública en un procedimiento administrativo.

Asimismo, se prevé la posibilidad de formular reclamaciones e instar la ejecución forzosa (artículo 21) frente a vulneraciones de los derechos reconocidos en la propia Ley, y aquí lo relevante es que se amplía el concepto de autoridad pública y se posibilita ejercitar este derecho frente a las mismas Autoridades Públicas y sus organismos autónomos, pero además frente a las personas físicas o jurídicas cuando asuman responsabilidades públicas, ejerzan funciones públicas o presten servicios públicos relacionados con el medio ambiente<sup>37</sup>.

La acción pública medioambiental se reconoce en los artículos 22 y 23, en cuyo desarrollo se otorga el derecho de ejercitar la acción a ciertas personas jurídicas sin ánimo de lucro. Para que ello sea posible, estas tienen que cumplir los requisitos de:

- Tener entre sus fines acreditados en sus estatutos la protección del medioambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular.
- Estar constituida legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y venir ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para el cumplimiento de los fines que establece su estatuto.
- Desarrollar su actividad en el ámbito territorial que resulte afectado por la acción u omisión administrativa que vaya a ser objeto de impugnación.

La previsión de esta especie de acción pública trata de ampliar la legitimación a las organizaciones con tales características para revisar la actuación de las Administraciones Públicas en materia ambiental y con ello contribuir a la protección del

---

<sup>37</sup> Definición del concepto de autoridad pública para los efectos previstos en los Títulos I y II de la Ley 27/2006, recogido en el artículo 2.4.2 de dicha Ley.

medio ambiente<sup>38</sup>. Sin embargo, con este mecanismo jurídico no se consigue una verdadera acción pública medioambiental, ya que una acción pública debería poder ser ejercitada por cualquier ciudadano.

La acción que se reconoce está dirigida exclusivamente a las organizaciones no gubernamentales que reúnan determinados requisitos, por lo tanto, no se cumple con el reclamo de la creación de una acción pública que permita a todos los ciudadanos exigir a las Administraciones públicas el deber de velar por el medioambiente y cumplir estrictamente las normas ambientales, como sí existe en algunos ámbitos como en el patrimonio histórico y en el ámbito urbanístico.

En este caso se ha limitado el acceso a un grupo determinado de asociaciones ecologistas y consecuentemente privilegiando a una minoría respecto de otras organizaciones cuyos fines son idénticos y pretenden velar por el medioambiente de la misma forma, o respecto de personas físicas que quieren defender su derecho individual a un medioambiente sano.

Un ejemplo de esta restricción lo observamos en la inadmisión del recurso contencioso-administrativo interpuesto por cuatro personas físicas por el hecho de serlo. Estas cuatro personas interpusieron recurso frente a un Real Decreto que regulaba algunos aspectos de la reglamentación de instalaciones petrolíferas<sup>39</sup>. El Tribunal Supremo admitió a trámite el recurso pero, tras las alegaciones del Abogado del Estado y de la parte demandada solicitando que se inadmitiera el recurso por falta de legitimación de los recurrentes, declaró inadmisibile el recurso mediante sentencia, expresando que “la legitimación que reconocen los artículos 22 y 23 de la Ley 27/2006 se refiere únicamente a personas jurídicas y, más en concreto, a las personas jurídicas que cumplan los requisitos que señala el artículo 23.1; pero en ningún momento alude la norma a personas físicas, como es el caso de los Sres. Desiderio, Edemiro, Efrain y Carlos Daniel aquí recurrentes”.

---

<sup>38</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, J.A. Y RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Á., *Información, Participación y Justicia en Materia de Medio Ambiente. Comentario Sistemático a la Ley 27/2006, de 18 de julio*. Aranzadi, 2007. Pág. 386.

<sup>39</sup> Real Decreto 706/2017, por el que se aprueba la instrucción técnica complementaria MI-IP 04 “Instalaciones para suministro a vehículos” y se regulan determinados aspectos de la reglamentación de instalaciones petrolíferas. BOE núm. 183 de 2 de agosto de 2017.

Las materias que entran dentro del objeto de protección de la acción pública medioambiental están recogidas y enumeradas en el artículo 18.1. Es una lista cerrada pero con algunos aspectos que pueden dar lugar a diferentes interpretaciones, bien por que las autonomías tienen cierto margen de regulación y algunas cuestiones gozan de más grado de protección en unos territorios que en otros, o bien porque algunos términos son de alguna forma abiertos como es el caso del apartado f) relativo a la “conservación de la naturaleza, diversidad biológica”.

Debido a esta ambigüedad en las materias susceptibles de protección, se han producido casos dónde se discutía la pertenencia o no del motivo del recurso a las materias protegidas. Muestra de ello es el recurso de casación que llegó al Tribunal Supremo porque el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria no reconocía la legitimación de la asociación Ecologistas en Acción, por no ser la materia del proceso una de las merecedoras de protección incluidas en las del artículo 18.1.

El recurso en primera instancia contra una vía de hecho del Gobierno de Cantabria basada en el control poblacional del lobo fue inadmitido al considerar que el lobo es, según la Directiva 92/43/CEE relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, una especie protegida rigurosamente si se encuentra al sur del río Duero, y una especie susceptible de ser objeto de medidas de gestión (y por lo tanto se puede admitir la actividad cinegética) si se encuentra al norte del río Duero, y por eso se negó la legitimación de la asociación, al no encontrarse el objeto del proceso dentro de las materias recogidas en el artículo 18.1 de la Ley 27/2006<sup>40</sup>.

La asociación Ecologistas en Acción entendía que el lobo sí merecía una rigurosa protección e interpuso recurso de casación ante el Tribunal Supremo alegando el interés casacional que ostentaba el asunto, basándose en los apartados 1 y 2 del artículo 88 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y la Sala acordó su admisión a trámite declarando que “la cuestión planteada en el recurso de casación que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar: si, tienen legitimación las personas jurídicas comprendidas en el artículo 23 de la Ley 27/2006 para el ejercicio de la acción popular, en asuntos medioambientales,

---

<sup>40</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, núm. 132/2019, de 17 de abril de 2019. FJ 2º, 3º y 4º.

del artículo 22 de la misma Ley, en el caso de especies cinegéticas, como es el lobo, al norte del río Duero, y si, de acuerdo con la legislación que resulta aplicable a la especie, puede condicionarse el reconocimiento de la legitimación, a que se constate un problema de mantenimiento de la población”<sup>41</sup>.

Cabe mencionar que en primera instancia del asunto expuesto, el presidente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, formuló su voto particular y expuso que “el reconocimiento de la legitimación de Ecologistas en Acción Cantabria, es suficiente para articular este voto particular pero, como resulta que la sentencia se llega a introducir en el fondo de la cuestión litigiosa al mencionar que la conservación del lobo ibérico (*canis lupus signatus*) en Cantabria no es una materia que afecte a la conservación de la naturaleza y a la diversidad biológica, y termina desestimando el recurso contencioso administrativo, parece adecuado entrar en el análisis del fondo de la cuestión planteada por la asociación ecologista”; y que “dice la sentencia que, como se constata que la especie animal que nos ocupa, no es objeto de protección especial sino cinegética, el simple hecho de que se cumpla la Ley de Caza de Cantabria no es materia medioambiental que justifique la legitimación de la asociación ecologista. Sin embargo, ello no es así, el lobo al Norte del Duero es objeto de gestión lo que no implica necesariamente su caza sino también su conservación favorable”.

Es evidente como se ha visto, que hay materias que pueden llegar a suscitar diferentes interpretaciones y consecuentemente ser un motivo más para que se inadmitan los recursos de quienes pretendan proteger el medioambiente y se les niegue la legitimación.

No obstante, es esperanzador el criterio que se está estableciendo en el Tribunal Supremo y que ha expuesto BELDA SEGURA, Letrado del Gabinete Técnico del Tribunal Supremo, al afirmar que, a pesar de que el nivel de admisiones de recursos de casación admitiendo el interés casacional es muy reducido, en materia ambiental hay algo más de acceso debido al respaldo del artículo 88.2 b) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa por entender que el medioambiente siempre es una cuestión de “intereses generales” y que cuestionar o limitar la acción pública

---

<sup>41</sup> Auto del Tribunal Supremo, de 13 de diciembre de 2019. Recurso núm. 6552/2019. FJ 1º y 2º.

medioambiental del artículo 22 de la Ley 27/2006 vulneraría el artículo 88.2 b) mencionado<sup>42</sup>.

## **2.4. Criterios jurisprudenciales sobre la legitimación en asuntos ambientales**

En cuestiones de legitimación en procedimientos ambientales y en torno a la acción pública medioambiental de la Ley 27/2006, se han pronunciado los tribunales en reiteradas ocasiones, asentando unos criterios valorativos de esta acción y condicionantes para posteriores pronunciamientos. Algunos de ellos son los que aquí se exponen.

### *2.4.1. No existe una verdadera acción pública medioambiental*

El Tribunal Supremo, al poco tiempo de entrar en vigor la Ley 27/2006, declaró que no existe propiamente una acción pública medioambiental, señalando que “el ordenamiento jurídico no concede una acción pública en materia de protección del medio ambiente, ni siquiera en la reciente Ley 27/2006, de 18 de julio, que regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, la cual, en su artículo 22, sólo otorga acción popular a las personas jurídicas sin ánimo de lucro y sólo cuando cumplen los requisitos de su artículo 23”<sup>43</sup>.

Reconoció la Sala Tercera del TS que “se observa sin dificultad” que la acción popular en asuntos ambientales “no es la acción pública que admiten algunos sectores de nuestro ordenamiento jurídico”, sino que se trata de “una acción pública peculiar, porque tiene unos límites hasta ahora desconocidos en el ejercicio de la acción pública. Baste señalar que su ejercicio depende de la concurrencia de una serie de requisitos”<sup>44</sup>. Asimismo la misma Sala afirmó, refiriéndose a los artículos 22 y 23 de la Ley 27/2006, que éstos contemplan más bien “una habilitación legal” que no una verdadera “acción popular”<sup>45</sup>.

---

<sup>42</sup> BELDA SEGURA F.J.; en su ponencia “La tutela judicial del medioambiente: la “acción popular” como vía para impugnar actos u omisiones que vulneran la legislación ambiental” dentro de las *Jornadas de formación sobre Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales* organizadas por el Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente junto con el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid.

<sup>43</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de mayo de 2007, recurso de casación 8001/2003.

<sup>44</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de junio de 2016, FJ 6º y FJ 7º.

<sup>45</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de abril de 2016.

La consideración desde el punto de vista subjetivo de esta acción como una simple “habilitación legal” a un determinado colectivo, es reiterado por la doctrina y se niega incluso la forma de denominarla como una “especie de acción pública” porque no debería llevar el término “acción pública” en su apelativo<sup>46</sup>. Recalca además SALAZAR ORTUÑO que las materias susceptibles de ser consideradas como objeto para acudir a la justicia ambiental son un listado incompleto respecto de las materias que afectan al medioambiente, ya que hay materias como la autorización ambiental integrada, la contaminación lumínica o la evaluación ambiental estratégica que no aparecen en el listado al que remite el artículo 22 de la Ley 27/2006, y una acción pública no debería comportar ninguna restricción<sup>47</sup>.

#### *2.4.2. Necesidad de una especial protección del medioambiente*

Es relevante el criterio que adoptó el Tribunal Supremo en la sentencia de 25 de junio de 2008, en la que recalca en su fundamento jurídico 4º la especial protección que requiere el medioambiente por ser un derecho constitucional y la necesidad de ampliación de la legitimación a las asociaciones para interponer recursos en defensa del medioambiente, debido a que estos intereses repercuten a toda la sociedad. Se declaraba que “la especial significación constitucional del medio ambiente amplía, sin duda, el marco de legitimación de las asociaciones como la recurrente, las cuales no actúan movidas exclusivamente por la defensa de la legalidad sino por la defensa de unos cualificados o específicos intereses que repercuten en la misma, y, con ella, en toda la sociedad a quien también el precepto constitucional le impone la obligación de la conservación de los mismos”.

La misma sentencia, respecto a un asunto que sucedió antes de la entrada en vigor de la Ley 27/2006, fue pionera al aplicar directamente el Convenio de Aarhus al entender que se había infringido el artículo 9 de Convenio, en relación con el 2.5, al haberse negado la legitimación a una asociación que recurrió en defensa del medio ambiente.

El Tribunal Supremo expresó que “el mismo Convenio [...] fue transpuesto al derecho interno español [...] a través de la Ley 27/2006, de 18 de julio, que no se

---

<sup>46</sup> PEÑALVER I CABRÉ, A., “Participación y acceso a la justicia en materia ambiental”, en: *Diccionario de Derecho Ambiental* (LOZANO CUTANDA, B. Y ALONSO GARCÍA, E.), MADRID, 2006, pp. 382 y ss.

<sup>47</sup> SALAZAR ORTUÑO, E. *El acceso a la justicia... cit.*, RB-3.4.

encontraba en vigor (pues entró en fecha 20 de julio de 2006) cuando se dictaron los actos impugnados, pero sí lo estaba cuando se dictaron los Autos que ahora se impugnan. Luego la vulneración ha de proclamarse no solo del art. 9 del Convenio de Aarhus, sino también el art. 23 de la citada Ley 27/2006”<sup>48</sup>.

La especial protección que requiere el medioambiente fue puesta de manifiesto también por la sentencia del Tribunal Supremo de 11 de octubre de 2011, en la que la Sala reconocía que la materia ambiental, en la que existen unos intereses colectivos, es protegida especialmente por el Legislador y eso fue tenido en cuenta para dictar los efectos de su resolución<sup>49</sup>.

#### *2.4.3. Facilitación del acceso a la justicia ambiental*

Por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en su Sentencia de 20 de diciembre de 2017, se puso de manifiesto que el derecho de recurso, establecido por el artículo 9 del Convenio de Aarhus, no tendría un efecto útil y se vería privado de su esencia si se negara el derecho de recurso a determinadas categorías de “miembros del público”, como son las organizaciones de defensa del medio ambiente que reúnan los requisitos. Y recalca que los criterios que prevén los Estados miembros para la aplicación del Convenio de Aarhus deben facilitar el acceso a la justicia, expresando que “no pueden permitir que éstos impongan criterios tan estrictos que hagan prácticamente imposible la impugnación por las organizaciones de defensa del medio ambiente de las acciones u omisiones a las que se alude en esa disposición”.

Las facilidades en el acceso a la justicia no serían reales sino con unos instrumentos adecuados, y así lo expone el Tribunal Supremo en su sentencia de 25 de mayo de 2010, aludiendo al artículo 45 de la Constitución, declarando que “se deducen para los ciudadanos tanto el derecho a exigir a los poderes públicos la adopción de medidas necesarias para garantizar la adecuada protección del medio ambiente, como la obligación de preservar y respetar el mismo. De ahí, por tanto, surge la necesidad de contar con instrumentos adecuados para la configuración de dicho derecho y obligación”<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> Sentencia del Tribunal Supremo, de 25 de junio de 2008, FJ 4º y 5º.

<sup>49</sup> Sentencia del Tribunal Supremo, de 11 de octubre de 2011. Recurso núm. 6608/2010. FJ 2º.

<sup>50</sup> Sentencia del Tribunal Supremo, de 25 de mayo de 2010. FJ 4º.

Por lo tanto, no se puede hacer efectivo el derecho a un medioambiente sano si no es con los instrumentos suficientes que garanticen que se cumple con la normativa ambiental y otorgando a los ciudadanos la posibilidad de acceder a la justicia con ese objetivo.

#### *2.4.4. Diferenciación de los supuestos de legitimación*

Es necesario diferenciar los títulos de legitimación activa ante la jurisdicción contencioso-administrativa previstos en los apartados b) y h) del art. 19.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, ya que uno consiste en el “ejercicio de la acción popular, en los casos previstos por las Leyes” y otro se refiere a “las corporaciones, asociaciones, sindicatos y grupos y entidades que resulten afectados o estén legítimamente habilitados para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos”<sup>51</sup>.

Normalmente la habilitación legal que legitima a quienes interponen recursos en materia ambiental es la que establece el artículo 22 de la Ley 27/2006, y que se corresponde con el apartado h) del artículo 19.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, al ser la previsión legal de la acción pública en asuntos ambientales. Pero no siempre que una parte se encuentra legitimada para actuar lo hace en base a la “acción pública medioambiental”, sino que los intereses directos de una asociación pueden legitimarla para actuar debido a la forma directa en que resultan afectados sus intereses.

De esta forma y a modo de ejemplo, el Tribunal Supremo reconoció la legitimación de la Plataforma de Defensa Ría de Arousa, por el interés legítimo que esta asociación ostentaba de forma directa con el objeto del asunto. El Tribunal así lo entendió sobre la base de que “asume la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos que resultan afectados por las resoluciones administrativas que autorizan instalaciones de almacenamiento de productos petrolíferos y productos químicos en el muelle del Ferrazo del Puerto de Villagarcía de Arousa”, siendo de aplicación el artículo 19.1 b) de la LJCA por “analizarse la existencia de un vínculo entre la Asociación o Corporación accionante y el objeto del proceso contencioso-administrativo, de modo que del pronunciamiento estimatorio del recurso se obtenga un

---

<sup>51</sup> PONS PORTELLA, M. “La acción popular en asuntos ambientales”, *Revista de Administración Pública*, 206, 179-209 (2018).

beneficio colectivo y específico, o comporte la cesación de perjuicios concretos determinados, sin que ello, se derive que asumen una posición jurídica de defensa abstracta del interés por la legalidad”<sup>52</sup>. En este caso, no se tuvo en cuenta la legitimación por la acción pública, sino por resultar directamente afectados por el resultado del procedimiento en virtud del artículo 19.1 b) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

En base al mismo supuesto de legitimación, por tener un interés directo con el objeto del proceso, se legitimó a tres Ayuntamientos en su recurso, no en vía administrativa pero sí en la vía judicial. Y aquí se ve un ejemplo de la discordancia de criterios legitimatorios entre quienes resuelven los recursos en materia ambiental.

En el procedimiento en el que los Ayuntamientos de Oiartzun, Hernani y Usurbil recurrieron la resolución por la que se modificaba la declaración de impacto ambiental y la autorización ambiental integrada concedidas a Gipuzkoako Hndakinen Kudeaketa, S.A.U. para el proyecto de valorización energética de residuos promovido en el término municipal de San Sebastián<sup>53</sup>, se desestimó el recurso de alzada por el Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno Vasco.

Al interponer dichos Ayuntamientos recurso contencioso-administrativo frente a las órdenes desestimatorias de los recursos de alzada<sup>54</sup>, tanto la Diputación Foral de Gipuzkoa como el Consorcio de Residuos de Gipuzkoa (partes demandadas), solicitaban que se declarase la inadmisibilidad del recurso por alegar que la finalidad de la demanda no tenía nada que ver con la protección del medio ambiente y la defensa de la legalidad, sino que simplemente se pretendía impedir la construcción de la planta de valorización energética.

El Tribunal Superior de Justicia del País Vasco le otorgó legitimación a los Ayuntamientos recurrentes, expresando que “aun cuando, de acuerdo con la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de junio de 2016, no existe propiamente acción pública en materia medioambiental, sino la que asiste a las concretas asociaciones a las que se

---

<sup>52</sup> Sentencia del Tribunal Supremo, de 31 de marzo de 2009, FJ 5°.

<sup>53</sup> Resolución de 11 de abril de 2016 de la viceconsejería de Medio Ambiente por la que se modifica la declaración de impacto ambiental y la autorización ambiental integrada concedidas a Gipuzkoako Hondakinen Kudeaketa, S.A.U. para el proyecto de valorización energética de residuos promovido en el término municipal de San Sebastián.

<sup>54</sup> Órdenes de 29 de julio de 2016 y de 26 de septiembre de 2016, del departamento de Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno Vasco.

refieren los arts. 22 y 23 de la Ley 27/2006, pese a que en el ordenamiento autonómico la reconozca el art. 3.4 de la Ley General de Protección del Medio Ambiente, de dudosa constitucionalidad por ser la legislación procesal materia de la exclusiva competencia del Estado (art. 149.16ª CE), no aprecia la Sala razones para negar legitimación a los Ayuntamientos recurrentes, lo que obligaría al planteamiento de la tesis ex art. 33.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, teniendo en cuenta que son titulares de un interés legítimo en la medida en que se trata de municipios próximos a la planta de valorización energética sobre la que recae la autorización, viéndose afectados por su implantación tanto territorio como su población”<sup>55</sup>.

No fue basándose en la acción pública medioambiental que se otorgó legitimación a los Ayuntamientos en este caso, sino en el concreto interés que ellos tenían en el objeto del recurso, por verse afectado el territorio de sus municipios y sus habitantes.

Por el contrario, y aplicando el mecanismo más generalizado de legitimación en cuestiones ambientales, se aplicó directamente la Ley 27/2006 por el Tribunal Supremo, legitimando a la asociación Ecologistas en Acción-CODA en virtud de los artículos 22 y 23 de dicha Ley. Afirma en su sentencia que resulta acreditado en el caso de autos “que la entidad recurrente cumple con los requisitos requeridos por el artículo 23.1: Ecologistas en Acción-CODA es una organización con personalidad jurídica y sin ánimo de lucro que tiene como su objetivo primordial la protección del medio ambiente, de más de dos años de actividad continuada en la consecución de sus objetivos estatutarios y cuyo ámbito de actuación se extiende a todo el territorio nacional. En consecuencia es titular de la acción popular estipulada en el artículo 22 de la citada Ley ha de reconocérsele legitimación para impugnar las resoluciones administrativas contra las que recurrió en la instancia en directa aplicación de la Ley citada”<sup>56</sup>.

En este caso le otorgan indiscutiblemente legitimación para interponer el recurso contencioso-administrativo *a quo* que formuló contra las resoluciones administrativas y el Tribunal no entró a examinar si la asociación tuviera un interés legítimo por poder

---

<sup>55</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 15 de junio de 2018, núm. 295/2018, FJ 2º.

<sup>56</sup> Sentencia del Tribunal Supremo, de 1 de diciembre de 2009, FJ 2º.

resultar afectada, sino que otorgó directamente la legitimación mediante la acción pública medioambiental del artículo 22 de la Ley 27/2006.

### **III. OBSTÁCULOS EN LA PRÁCTICA DEL ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL**

#### **3.1. Dificultades legitimatorias**

A pesar de la existencia de normativa que legitima al público para interponer recursos frente a actos u omisiones que vulneran normas ambientales, en la práctica nos encontramos con que existen numerosas barreras que dificultan el acceso a la justicia.

Desde el momento en que un ciudadano, un grupo de ciudadanos o una asociación decide acudir a la vía administrativa o judicial con el objetivo de proteger el medio ambiente mediante el cumplimiento del Derecho ambiental, es muy probable que encuentre dificultades u obstáculos a la hora de conseguir sus objetivos.

Una de las principales cuestiones que puede generar obstáculos es la desigualdad entre las partes, ya que vemos cómo en la mayoría de las ocasiones se contraponen por una parte, los ciudadanos o asociaciones, frente a la otra, que son las Administraciones y grandes empresas privadas. Esto da lugar a un desequilibrio de medios que normalmente se traduce en ventajas procesales hacia los segundos<sup>58</sup>. Y aunque este problema no es algo propio de los asuntos ambientales, sino de cualquier asunto que se plantee frente a una entidad de mayor magnitud, a estos procedimientos se le suelen añadir otros obstáculos.

En materia ambiental puede suponer un obstáculo determinante la difícil obtención de medidas cautelares, y es que para una efectiva protección ambiental la adopción de medidas cautelares puede asegurar la efectividad de una sentencia estimatoria de la demanda en defensa de intereses colectivos ambientales. Es importante en este aspecto que existan herramientas que permitan hacer frente a los riesgos antes de que se produzcan los daños que puedan ocasionar, o evitar amenazas de posibles daños

---

<sup>58</sup> URIBE SANTOS, G., “El acceso a la Justicia Ambiental. Hacia un nuevo modelo”, en Rei, F (edit) “*A efetividade do Direito Ambiental e a questao do meio ambiente na América Ibérica: balanço de resultados das quatro décadas da Conferência de Estocolmo*”. Editora Universitaria Leopoldianum, Sao Paulo, 2012, p. 215.

incierto. En este sentido, unas medidas cautelares eficaces resultan determinantes para la defensa de un bien jurídico tan vulnerable y amenazado como el medio ambiente<sup>59</sup>.

Precisamente en el Convenio de Aarhus se estableció que los recursos en materia de medio ambiente debían incluir la posibilidad de adoptar medidas cautelares suficientes y efectivas, que deben ser objetivas, equitativas y rápidas, sin que su coste sea prohibitivo<sup>60</sup>.

En cuanto a la legitimación, que es objeto de un particular interés en el presente trabajo, puede que sea la barrera más importante en el acceso a la jurisdicción y a la vía administrativa. Como se ha expuesto anteriormente, y al no existir una verdadera acción pública medioambiental, en muchas ocasiones quien pretende recurrir acciones u omisiones de la Administración en temas ambientales, se ve impedido de hacerlo por cuestiones de legitimación.

Así pues, nos encontramos con casos en los que no ha sido posible la continuación de los recursos por haber sido inadmitidos a trámite por diversas causas. A su vez, se pone de manifiesto las diferentes interpretaciones que se hace por parte de los Tribunales y de las Administraciones en cuanto a los criterios de admisibilidad de los recursos, en relación a la existencia o no de interés legítimo, de vinculación entre el objeto del proceso y la esfera de intereses de la parte recurrente, o de si entra o no dentro de los beneficiarios de la acción pública medioambiental.

A continuación se exponen algunos supuestos de diferentes apreciaciones en cuanto a la legitimación de la parte recurrente.

### *3.1.1. Negación de legitimación a las personas físicas*

Un recurso contencioso-administrativo que fue interpuesto por tres particulares frente al Real Decreto 706/2017, fue declarado inadmisibile por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. Los recurrentes argumentaban que su impugnación se basaba en la defensa de derechos e intereses generales como son la protección del medio ambiente y, en concreto, de los suelos y aguas subterráneas frente

---

<sup>59</sup> SALAZAR ORTUÑO, E. *El acceso a la justicia... cit.*, p. 197.

<sup>60</sup> Artículo 9.4 del Convenio de Aarhus.

a los vertidos provenientes de tanques de almacenamiento de gasolina y diésel en las estaciones de servicio.

Sin embargo, la Sala fundamentaba su inadmisión en que “en el caso de los recurrentes no existe relación o vinculación material entre su esfera de intereses y el objeto del proceso”<sup>61</sup>.

De haberse interpuesto el recurso en nombre de una persona jurídica que reuniera los requisitos del artículo 23 de la Ley 27/2006, podría haber proseguido el recurso a pesar de que los intereses de los recurrentes fueran idénticos.

Se ha visto en anteriores epígrafes cómo se veían igualmente inadmitidos recursos interpuestos por personas físicas. Pero a su vez se ha visto cómo se otorgaba legitimación a quien justificaba un interés legítimo en el asunto por ver afectados sus propios intereses, por lo tanto, existe esta barrera en la legitimación al encontrarse al criterio del Tribunal la apreciación de existencia o no de intereses legítimos de la parte recurrente.

### *3.1.2. Negación de legitimación a los partidos políticos*

Una agrupación defensora del medioambiente (Foro de Izquierdas-Los Verdes) vio inadmitido el recurso que interpuso en 2015 frente a una Orden de la Secretaría de Estado de Energía, por la que se concedía a una empresa minera la autorización previa como instalación radiactiva del ciclo de combustible nuclear de una planta de fabricación de concentrados de uranio en Retortillo (Salamanca)<sup>62</sup>.

En vía administrativa se inadmitió a trámite el recurso de reposición por falta de legitimación, basándose en el artículo 107 de la Ley 30/1992, alegando que no formaban parte del concepto de “interesado” para interponer un recurso de reposición. Se cuestionaba la legitimación activa de los partidos políticos pero, una vez aclarado por la jurisprudencia que “la doctrina general que se extrae de la legitimación activa de las personas jurídicas resulta plenamente aplicable a los partidos políticos”<sup>63</sup>, no hay

---

<sup>61</sup> Sentencia del Tribunal Supremo, de 11 de abril de 2019, núm. 510/2019. FJ 3º.

<sup>62</sup> Orden IET/1944/2015, de 17 de septiembre, de la Secretaría de Estado de Energía y Turismo, por la que se concede a Berkeley Minera España SL, la autorización previa como instalación radiactiva de primera categoría del ciclo combustible nuclear de la planta de fabricación de concentrados de uranio de Retortillo (Salamanca), publicada en el BOE nº 230 de 25 de septiembre de 2015.

<sup>63</sup> Sentencia del Tribunal Supremo, de 25 de junio de 2014 (recurso 365/2012) F.J. 5º

motivo para rechazar la legitimación de la parte demandante cuando cumple con los requisitos para ejercitar la acción pública medioambiental.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de junio de 2014, en otro asunto relacionado con la legitimación de los partidos políticos, manifestó que “el que los partidos sean el cauce de la participación política, y concurran a la formación de la voluntad popular, no es suficiente para conferirles legitimación para la impugnación de cualquier actividad administrativa, si no se aprecia una conexión específica con un concreto interés, actuación o funcionamiento del partido”.

En este caso, la actuación del Foro de Izquierdas-Los Verdes se debería equiparar a la de cualquier otra persona jurídica que sí esté legitimada por el hecho de defender los mismos intereses. La Audiencia Nacional fue concedora del recurso contencioso-administrativo que interpuso esta agrupación política frente a la resolución que no admitió a trámite su recurso de reposición. La Sala de lo Contencioso-Administrativo declaró que la actora no expresaba en su demanda ni en su escrito de conclusiones tener fines de protección del medio ambiente acreditados en sus Estatutos y no le confirió la legitimación activa. Sin embargo, admitió que es una entidad que invoca los principios del ecologismo y que es la base del ideario del partido político, lo cual supone en sí mismo un reconocimiento del fundamento ambiental que se requiere para que se le considere legitimado<sup>64</sup>.

La agrupación política Izquierda Unida obtuvo una respuesta semejante cuando vio rechazada su legitimación al interponer un recurso frente al Real Decreto 547/2012, por el que se otorgaban unos permisos de investigación de hidrocarburos en Canarias. El Tribunal Supremo aclaró que en alguna ocasión han admitido la legitimación de alguna formación política en la impugnación de una disposición normativa, siempre que se hubiera acreditado exhaustivamente la conexión de la finalidad perseguida por el recurso y la acción impugnatoria instada por el partido. No fue así en este caso, ya que la Sala rechazó la legitimación de Izquierda Unida dado que “la coincidencia o no con el ideario político del partido, dista mucho de coincidir con una ventaja o beneficio en torno a los cuales se ha construido el concepto de interés legítimo que permita la impugnación del Real Decreto que autoriza los permisos de investigación de

---

<sup>64</sup> Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 4ª), de 4 de septiembre de 2019. Recurso núm. 201/2016. FJ 8º.

hidrocarburos y la sola referencia a la incidencia en el interés general y a la oposición de dichos permisos implica una mera conexión genérica y abstracta incompatible con la razón de ser de legitimación activa, en los términos establecidos en el artículo 19 de la Ley de esta jurisdicción”<sup>65</sup>.

### **3.2. Barreras económicas en el ejercicio de la acción pública medioambiental**

Quienes interponen recursos amparados en la acción pública medioambiental se encuentran habitualmente con barreras de carácter económico que dificultan su pleno ejercicio. Uno de los requisitos para poder ejercitar esta acción, como se ha visto con anterioridad, es ser una persona jurídica sin ánimo de lucro. Precisamente por carecer de ánimo de lucro, se les debería otorgar facilidades o beneficios económicos con el objetivo de adecuar lo que se les requiere económicamente en sede judicial con lo que se les exige en cuanto a requisitos para gozar de ser titulares de la acción.

Los obstáculos financieros con los que se encuentran quienes defienden el medio ambiente son principalmente las tasas judiciales, las costas procesales y la caución o garantía que exige el artículo 130.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Para que el acceso a la justicia sea eficaz, el Convenio de Aarhus requiere que los procedimientos de acceso a la justicia ambiental ofrezcan recursos cuyo costo no sea prohibitivo. Asimismo, como expresa el artículo 9.5 del Convenio, se deben establecer “mecanismos de asistencia apropiados encaminados a eliminar o reducir los obstáculos financieros o de otro tipo que obstaculicen el acceso a la justicia”.

Con el objetivo de cumplir con la exigencia del Convenio de Aarhus, la Ley 27/2006 reconoce el derecho de asistencia jurídica gratuita a las personas jurídicas sin ánimo de lucro a las que se refiere en su mismo artículo 23, en los términos previstos en la Ley 1/1996, de Asistencia Jurídica Gratuita, y quedando eximidas las asociaciones ambientales de la obligación de acreditar insuficiencia de recursos para litigar prevista en su artículo 2. De lo contrario, según ha afirmado el Tribunal Supremo: “resultaría

---

<sup>65</sup> Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 3ª), de 25 de junio de 2014. Recurso núm. 365/2012. FJ 5º y 6º.

innecesario o inútil la previsión expresa del artículo 23.2 para el ejercicio de acciones por las personas jurídicas sin ánimo de lucro de este precepto”<sup>67</sup>.

Los tribunales han realizado diferentes interpretaciones a partir de esta regulación, dando lugar al reconocimiento del acceso a la justicia gratuita sin necesidad de tener que probar la ausencia de recursos económicos para litigar (como por ejemplo en Auto del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, 22 de abril de 2013; o en el Auto del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 28 de noviembre de 2015), y sin embargo, en otras ocasiones se ha denegado la justicia gratuita para algunas asociaciones como se verá a continuación.

### *3.2.1. Denegación de justicia gratuita*

El Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus ha manifestado en más de una ocasión que en España el sistema de acceso a la asistencia jurídica gratuita es muy restrictivo y que es vulnerador del propio Convenio de Aarhus<sup>68</sup>. El órgano de gobierno y control del tratado se reúne cada cierto tiempo de cara a valorar los objetivos y comprobar el cumplimiento del mismo, así como tomar las medidas necesarias para lograr sus propósitos.

Una de las Decisiones tomadas durante la sexta reunión de las partes, celebrada en 2017, requirió a España para que adoptara medidas que aseguraran la eliminación de los obstáculos económicos en cuanto a la asistencia jurídica gratuita por parte de las organizaciones sin ánimo de lucro que actuaran en defensa del medioambiente<sup>69</sup>.

El Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus advirtió al Estado español de la posibilidad de ser suspendido de los derechos que proporciona el Convenio, tras el conocimiento de tres casos particulares, acontecidos en Almería y Valencia.

El Tribunal Superior de Justicia de Valencia denegó en dos ocasiones el reconocimiento de justicia gratuita a dos organizaciones medioambientales (Salvem l’Aqüífer del Molinar y La Carrasca-Ecologistes en Acció), mediante Autos de 17 de

---

<sup>67</sup> Auto del Tribunal Supremo, de 16 de enero de 2018. FJ 2º.

<sup>68</sup> Decision V/9k on compliance by Spain, adopted by the Meeting of Parties to the Convention on Access to Information, “Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters at its fifth session; y “Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2009/36 concerning compliance by Spain”.

<sup>69</sup> Draft decisión VI/8j concerning compliance by Spain with its obligations under Convention.

febrero de 2016 y 23 de noviembre de 2015 respectivamente. En ambos casos, el Tribunal reconocía que las asociaciones no tenían recursos económicos suficientes, ya que “sus recursos e ingresos económicos computados anualmente por todos los conceptos no superan los límites previstos en el artículo 3.5 de la Ley 1/1996, pues los ingresos del año 2013 y 2014 no superan el triple del IPREM, circunstancia que contempla el art. 5 de la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita”.

Sin embargo, a pesar de demostrarse sus bajos ingresos económicos, se les denegaba en las dos ocasiones el derecho a la justicia gratuita por no encontrarse expresamente regulado en la legislación española que las organizaciones ambientales que cumplan los requisitos para el ejercicio de la acción popular tuvieran reconocido el acceso al derecho a la asistencia jurídica gratuita.

En otra ocasión, la Junta de Andalucía, mediante la Comisión Provincial de Asistencia Jurídica Gratuita, denegó a Ecologistas en Acción-Almería el derecho a la asistencia jurídica gratuita al interponer un recurso contencioso-administrativo, alegando que no reunían los criterios del artículo 2 c) de la Ley 1/1996 para acceder a los beneficios del derecho a la asistencia jurídica gratuita<sup>70</sup>, y esta asociación, al igual que las citadas en el párrafo anterior, no disponía de los recursos económicos mínimos que la propia Ley exige.

Como se ha dicho, hay disparidad de criterios a la hora de conceder el beneficio de la justicia gratuita porque existen situaciones en las que, sin ir más lejos, a una misma asociación se le concede en unos asuntos y en otros no.

A la asociación Ecologistas en Acción se le concedió la justicia gratuita mediante el Auto del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, de 22 de abril de 2013, argumentando que la Ley 27/2006 tiene por finalidad declarada incorporar las prescripciones y objetivos del Convenio de Aarhus y mejorar el acceso de las organizaciones ambientalistas a los Tribunales de Justicia en materia de medioambiente. Así pues, a través del artículo 23.2 de dicha Ley, reconoció su derecho al acceso a la justicia gratuita, y declaró que ante esta nueva situación normativa “no cabe denegar el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita fundamentándolo en el

---

<sup>70</sup> Resolución de 9 de noviembre de 2015 de la Comisión Provincial de Asistencia Jurídica Gratuita de la Junta de Andalucía.

incumplimiento de los requisitos previstos en la vitada Ley 1/1996, a las organizaciones que cumplan requisitos de finalidad, antigüedad, actividad y territorialidad para el ejercicio de la acción popular”.

Sin embargo, a la misma asociación actuando en otra Comunidad Autónoma, se le denegó la justicia gratuita en el caso que se ha mencionado anteriormente, tras la interposición de recurso contencioso-administrativo, mediante el Auto del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 23 de noviembre de 2015.

En materia de costas, el Auto del Tribunal Supremo de 13 de marzo de 2019 representa un avance para el acceso efectivo a la justicia por las asociaciones ambientales que carezcan de ánimo de lucro. En su pronunciamiento, el Tribunal acordó por primera vez dejar sin efecto la tasación de costas a la que el propio Tribunal Supremo condenó<sup>71</sup> por importe de 11.260 euros al Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente.

De este pronunciamiento se desprende, como exponen las abogadas del Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente, que el contenido material del derecho a la justicia gratuita reconocido en la Ley 27/2006 es absoluto, no sujeto a excepciones, dando cobertura al pago de las costas judiciales a las que pudiera resultar condenada cualquier organización ambiental que cuente con el beneficio de la asistencia jurídica gratuita reconocido por expresa disposición legal”, y que esto conduce a un cambio de criterio por el Tribunal Supremo “reconociendo que las organizaciones ambientales sin fines de lucro no deben hacer frente al pago de las costas judiciales, independientemente de sus recursos económicos”<sup>72</sup>.

### *3.2.2. Solicitud de caución o fianza desorbitada*

Las medidas cautelares son un instrumento de gran relevancia para asegurar la defensa del bien jurídico medioambiente, ya que por su propia naturaleza requiere de unos procedimientos que sean rápidos y efectivos, por lo que se debe velar por la efectividad de una eventual sentencia favorable a los intereses ambientales.

---

<sup>71</sup> Sentencia del Tribunal Supremo, de 12 de julio de 2018, núm. 1203/2018. FJ 15ª.

<sup>72</sup> BARREIRA, A.; y IRANZO, A., “Las costas judiciales en el ejercicio del derecho de acceso a la justicia en materia ambiental”. *Opinión y análisis del Consejo General de la Abogacía Española* de 25 de abril de 2019.

Una de las consecuencias del establecimiento de medidas cautelares es la cuantía exigida a modo de caución o garantía para hacer frente a los posibles perjuicios derivados de la imposición de medidas cautelares. La elevada cuantía de las fianzas impuestas supone un impedimento a la hora de acceder a la justicia cautelar ambiental, y muchas son inasumibles para organizaciones ambientales que actúan sin ánimo de lucro.

De acuerdo con la regulación de las medidas cautelares en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (artículos 129 y ss.), la imposición de caución o fianza no es siempre obligatoria. El artículo 133 de dicha Ley prevé que “podrá exigirse la presentación de caución o garantía suficiente para responder...”. Esto significa que es el órgano judicial quien debe valorar en cada caso si procede o no la exigencia de caución de acuerdo a la protección del interés ambiental prevalente y valorando convenientemente las circunstancias concurrentes, como pueden ser la irreversibilidad del daño ambiental, la apariencia de buen derecho, la falta de medios económicos del recurrente, etc.

La cantidad a exigir debe guardar coherencia con el perjuicio que puede sufrir el perjudicado con la medida cautelar, por ejemplo, un promotor de obra o actividad potencialmente contaminante, y no existe límite a la misma, todo queda a discreción de la autoridad administrativa o judicial<sup>73</sup>.

En ciertas ocasiones ha ocurrido que, debido a la elevada caución que se solicitaba para la parte recurrente del proceso ambiental, algunas situaciones con un gran impacto ambiental no han sido suspendidas cautelarmente por carecer el recurrente de la cantidad exigida, a pesar de haberse cumplido los requisitos para establecer tales medidas cautelares.

Por ejemplo, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid mediante Auto de fecha 22 de mayo de 2008, impuso una fianza de 497.367 euros a la Asociación Ecologistas en Acción por la ejecución provisional de la sentencia que dictó el 14 de febrero de 2008, en la que pedía la paralización inmediata de todas las obras que componen el proyecto de desdoblamiento de la M-501.

---

<sup>73</sup> SALAZAR ORTUÑO, E. *El acceso a la justicia... cit.*, p. 221.

A la misma asociación se le impuso en otra ocasión una fianza de 41 millones de euros por parte del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, mediante Auto de 13 de enero de 2012, para ejecutar la sentencia de primera instancia de fecha 9 de marzo de 2011 que declaraba la nulidad de un proyecto urbanístico en un espacio rural protegido.

Asimismo, a la asociación ADENEX (Asociación para la Defensa de la Naturaleza y los Recursos de Extremadura) se le impuso una fianza de más de 40 millones de euros por la suspensión cautelar de un planeamiento urbanístico en relación a un macroproyecto turístico-residencial, mediante Auto del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de fecha 29 de mayo de 2013.

La imposición de tales fianzas de cuantía desorbitada para asociaciones que carecen de ánimo de lucro y cuyo principal objetivo es la defensa de unos intereses colectivos que afectan a todos como es el medioambiente, supone un obstáculo financiero determinante que puede frustrar las intenciones conservacionistas de quienes velan por el medioambiente.

Afortunadamente se ha ido afianzando los últimos años una corriente jurisprudencial por la que se acuerdan medidas cautelares sin necesidad de prestar caución o fianza. Un ejemplo es el caso en el que la Federación Ecologista Ben Magec-Ecologistas en Acción logró paralizar la ejecución de un proyecto de construcción de un Puerto en Granadilla (Tenerife), en el que la parte recurrida solicitaba una fianza de más de 30 millones de euros por daños derivados, y sin embargo el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, mediante Auto de 15 de junio de 2009, no impuso la fianza porque “condicionar la tutela cautelar, como parte del derecho a la tutela judicial efectiva, a la exigencia de caución supondría “de facto” su denegación, pues la caución tendría que ser de tal importe que haría inviable su prestación”.

Del mismo modo, mediante Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de octubre de 2011, se suspendió sin fianza la autorización administrativa de un parque eólico argumentando que “no es necesario en este caso la fijación de caución para la efectividad de la suspensión acordada (...) se trata de una materia, la ambiental, en la que existen unos intereses colectivos que el legislador protege especialmente...”<sup>74</sup>.

---

<sup>74</sup> Sentencia del Tribunal Supremo, de 11 de octubre de 2011. Recurso núm. 6608/2010. FJ 2º.

Los diferentes criterios con los que unas veces se impone fianza y otras no, origina una situación de desigualdad económica entre quienes actúan en los procedimientos ambientales, ya que la línea de razonamiento en la que no se exige caución no está del todo extendida entre los jueces y tribunales.

#### **IV. PROPUESTAS PARA UNA MEJORA EN EL ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL**

Visto el panorama actual en el acceso a la justicia ambiental aquí expuesto, se percibe sin dificultad que no existe un acceso efectivo con el que se pueda promover por toda la ciudadanía la aplicación de la normativa ambiental.

Es oportuno detectar los obstáculos que en el acceso a la justicia disuaden a los demandantes de iniciar acciones en defensa del medioambiente, o frustran el procedimiento ya iniciado, para así poder diseñar unos mecanismos que mejoren tal acceso y se eliminen las trabas.

La principal causa de inadmisión posiblemente sea la falta de legitimación para recurrir, a causa de los requisitos exigentes de la acción pública medioambiental, como ya hemos visto, que limita considerablemente los sujetos legitimados para interponer acciones administrativas o judiciales frente a actos u omisiones que vulneren la normativa ambiental, o a causa de la complicada tarea de acreditar los intereses ambientales como intereses legítimos.

Frente a esta limitación, una propuesta de apertura a la legitimación sería la creación de una acción pública medioambiental “real”, es decir, accesible para todos aquellos sujetos que decidan recurrir, ya sean personas físicas o jurídicas, sin restricciones. Esta acción pública se equipararía a la acción pública existente en el ámbito urbanístico<sup>75</sup>, que legitima a cualquier persona natural o jurídica para la impugnación de planeamientos urbanísticos. Gran parte de la doctrina ambientalista defiende la acción popular para poder proteger los intereses colectivos y difusos.

---

<sup>75</sup> Reconocida en el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, en cuyo artículo 62 se establece que: “1. Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos la observancia de la legislación y demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística. 2. Si dicha acción está motivada por la ejecución de obras que se consideren ilegales, podrá ejercitarse durante la ejecución de las mismas y hasta el transcurso de los plazos establecidos para la adopción de medidas de protección de la legalidad urbanística”.

Asimismo, se sostiene que la posición jurídica de la persona con respecto al medioambiente es un derecho subjetivo, y que debería existir una acción popular, en base al Derecho Constitucional, a un medio ambiente adecuado (art. 45 CE), ya que es un derecho de toda la ciudadanía y como tal, cualquiera debería poder hacerlo valer ante los tribunales<sup>76</sup>.

El fundamento por el que la acción pública medioambiental es restringida, parece tener su sentido en dos motivos. Por un lado, en el abuso que podría hacerse de tal acción si cualquiera pudiera ejercitarla<sup>77</sup>; y por otro lado, en el carácter transversal que tiene la materia del medioambiente.

Respecto del posible abuso de la acción, algunos autores defienden que tal preocupación no es fundada, ya que el colapso judicial no se produce únicamente por la legitimación. Además, en otros ordenamientos jurídicos en los que se ha facilitado el acceso a la justicia en cuestiones ambientales no se ha producido tal colapso, como por ejemplo en Estados Unidos con las *citizen suits*<sup>78</sup> o en Portugal, cuya constitución reconoce la acción popular en los asuntos ambientales. Es más, un aumento significativo de las demandas administrativas y judiciales en defensa del medioambiente mejoraría su estado, y como respuesta al argumento de que se produciría un abuso de la acción, vemos cómo en materia de urbanismo o patrimonio histórico, donde sí existe la acción pública, no se ha ocasionado ningún colapso administrativo o judicial<sup>79</sup>.

En cuanto al carácter transversal del medioambiente, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado al respecto, afirmando que “el medio ambiente da lugar a unas competencias, tanto estatales como autonómicas, con un carácter metafóricamente ‘transversal’ por incidir en otras materias incluidas también, cada una a su manera, en el esquema constitucional de competencias (art. 148, 1, 3, 7, 8, 10 y 11 CE) en cuanto tales materias tienen como objeto los elementos integrantes del medio (las aguas, la atmósfera, la fauna y la flora, los minerales) o ciertas actividades humanas sobre ellos (agricultura, industria, minería urbanismo, transportes) que a su vez generan agresiones

---

<sup>76</sup> JORDANO FRAGA, J. *La protección del Derecho a un medio ambiente adecuado*. Bosch, Barcelona, 1995, pp. 413-499.

<sup>77</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Manual de Derecho Urbanístico*. Civitas-Thomson Reuters, Pamplona, 23ª ed. 2014, pp. 234-235.

<sup>78</sup> Las *citizen suits* son un mecanismo del derecho estadounidense que permite a los ciudadanos hacer cumplir las leyes, y entre ellas, las leyes medioambientales.

<sup>79</sup> SALAZAR ORTUÑO, E. *El acceso a la justicia... cit.*, pp. 244-245.

al ambiente o riesgos potenciales para él”<sup>80</sup>. Por esa razón, se entiende que tal carácter expansivo podría ocasionar una generalización de la acción pública contraria a su propia naturaleza y finalidad, en vez de proyectarse sobre un ámbito acotado y determinado<sup>81</sup>.

Sin embargo, esto no debería ser motivo suficiente para justificar las restricciones de la acción, sino que cuanto más se abarque, más se podrá proteger, y además, como afirma SALAZAR ORTUÑO, la falta de aplicación del Derecho ambiental necesita de todos los aliados posibles, y si existe un ciudadano con disposición a defender bienes colectivos en los tribunales, no debe ser el ordenamiento jurídico el que lo frene o disuada de hacerlo, y así poder dar voz a quien no la tiene<sup>82</sup>.

## V. CONCLUSIONES

### **PRIMERA.- Derecho a un medioambiente sano**

Se reconoce en numerosos Tratados Internacionales, en multitud de normativa europea y en las Constituciones de los Estados, pero lo cierto es que el derecho a un medioambiente sano en la práctica no se corresponde con la normativa existente para hacerlo efectivo. En España nos encontramos en un momento de emergencia climática declarada con el objetivo de salvaguardar el medioambiente y conseguir la neutralidad climática. Para dar respuesta a esta situación, se requieren medidas que garanticen la adaptación de la realidad ambiental a las perspectivas de solución, y que sean tomadas de una manera más drástica que de la forma que se ha hecho hasta ahora. Entre los próximos objetivos políticos se encuentran compromisos significativos, pero el acceso a la justicia ambiental todavía es un reto al que no se le otorga la trascendencia que merece.

### **SEGUNDA.- Democracia ambiental**

Una vez puesta de manifiesto la necesidad de una regulación apropiada y de unas políticas efectivas para la correcta preservación del medioambiente, cabe destacar que es necesaria la colaboración colectiva. La participación del público a la hora de recurrir las posibles vulneraciones de la normativa ambiental es de gran importancia,

---

<sup>80</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 102/1995, de 26 de junio, FJ b) 3.

<sup>81</sup> TESO GAMELLA, M<sup>a</sup>. P., “Legitimación y acción popular... cit. pp. 71-89.

<sup>82</sup> SALAZAR ORTUÑO, E. *El acceso a la justicia... cit.*, p. 247.

como complemento a la actuación de las instituciones, por su capacidad de reacción y su sensibilidad ambiental.

La capacidad que tiene la ciudadanía para actuar jurídicamente ante vulneraciones de derecho ambiental no es real si no es gracias a la legitimación activa que lo posibilita. Pero como se ha visto, conseguir la legitimación en materia ambiental es en muchos casos una complicada tarea debido a la complejidad que ofrece acreditar la conexión de uno mismo o de un colectivo con el medioambiente y así ser considerado un interés legítimo. Asimilar que el medioambiente es un bien preciado al que pertenecemos todas las personas, y que por ello existe una conexión indiscutible que debería ser suficiente para justificar el interés legítimo, así como unificar los criterios por parte de las administraciones y de los tribunales en cuanto a la legitimación, sería un gran avance hacia la democracia ambiental.

Con la entrada en vigor del Convenio de Aarhus en España, se abrieron oportunidades para la democracia y la justicia ecológica, y a través de la Ley 27/2006 se trató de dar respuesta a esos objetivos. No obstante, no se ha logrado un verdadero avance con relación al acceso a la justicia ambiental puesto que los mecanismos que se prevén son muy limitados y especialmente restrictivos, pudiéndose haber implantado una acción pública real como la que existe en otras materias, que posibilitase a todo el público su ejercicio.

### **TERCERA.- Superar los obstáculos económicos**

El desarrollo procedimental de las acciones ambientales en materia administrativa se dificulta, además de por la legitimación activa, por las consecuencias económicas que conlleva interponer una acción en defensa del medioambiente. A pesar de la previsión en la Ley 27/2006 del beneficio de la asistencia jurídica gratuita a ciertas asociaciones de defensa ambiental, el obstáculo económico se mantiene debido al criterio desigual para su concesión y las prácticas restrictivas. Además, a causa de la envergadura de muchos de los asuntos ambientales, la caución o fianza exigida llega a ser prohibitiva y, junto con el resto de factores que no facilitan el ejercicio de estas acciones, se desincentiva su interposición, reduciéndose así el nivel de protección del medioambiente.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

AYALA MUÑOZ, J.M., *Acceso a la justicia en materia de derechos ambientales. Guía práctica para la abogacía*. Fundación Abogacía Española. 2019.

BARREIRA, A.; e IRANZO, A., “Las costas judiciales en el ejercicio del derecho de acceso a la justicia en materia ambiental” en *Opinión y análisis del Consejo General de la Abogacía Española* de 25 de abril de 2019.

CALVO OLVERA, T., “La legitimación como presupuesto para intervenir en el procedimiento administrativo”. *El Derecho administrativo práctico*. 25 de febrero de 2017.

CANOSA USERA, R., “¿Existe un verdadero derecho constitucional a disfrutar del medio ambiente?” *Anuario de Derechos Humanos*. Vol. 7. 2006 (págs. 151-216)

DELGADO PIQUERAS, F., “Régimen jurídico del Derecho Constitucional al Medio Ambiente”. Abril 1991, Facultad de derecho de Castilla La Mancha.

DORESTE HERNÁNDEZ, J., “Comentario al Auto del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 22 de abril de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª)”, en *Actualidad Jurídica Ambiental* de 30 de julio de 2013.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Manual de Derecho Urbanístico*. Civitas-Thomson Reuters, Pamplona, 23ª ed. 2014.

JORDANO FRAGA, J., *La protección del Derecho a un medio ambiente adecuado*. Bosch, Barcelona, 1995.

KRAMER, L., “El acceso a la justicia por motivos ambientales”. *Ingurugiroa eta zuzenbidea*, núm.2, IVAP, Bilbao, 2004.

LÓPEZ MENUDO, F. “Planteamiento constitucional del medio ambiente. Distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas”, *Protección administrativa del medio ambiente*, Cuadernos de Derecho Judicial, CGPJ, Madrid, 1994.

LOZANO CUTANDA, B., “Las técnicas horizontales de protección del medio ambiente”. Lecciones y materiales para el estudio del Derecho administrativo. Vol. 6, 2009.

PIGRAU SOLÉ, A., *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus.*, Barcelona, Atelier, 2008.

PONS PORTELLA, M. “La acción popular en asuntos ambientales”, en *Revista de Administración Pública*, 206, 179-209 (2018).

RAZQUIN LIZARRAGA, J.A. y RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Á., *Información, participación y justicia en materia de medio ambiente: comentario sistemático a la Ley 27/2006, de 18 de julio.* Cizur Menor, Thomson-Aranzadi, 2007.

SALAZAR ORTUÑO, E., *El acceso a la justicia ambiental a partir del Convenio de Aarhus.* Pamplona, Aranzadi, 2019.

SANJURJO REBOLLO, B., “Medio Ambiente y acción popular”. Boletín de Urbanismo El Derecho, núm. 114, 1 de enero de 2011.

SERRANO MORENO, J. L., *Ecología y Derecho: Principios de Derecho Ambiental y Ecología Jurídica.* Editorial Comares, Granada, 1992.

TESO GAMELLA, M.P., “Legitimación y acción popular. Novedades jurisprudenciales.” Cuadernos de Derecho Público. Núm. 36, enero-abril 2009. Pp. 71-89.

URIBE SANTOS, G., “El acceso a la Justicia Ambiental. Hacia un nuevo modelo”, en Rei, F (edit) “*A efetividade do Direito Ambiental e a questao do meio ambiente na América Ibérica: balanço de resultados das quatro décadas da Conferência de Estocolmo*”. Editora Universitaria Leopoldianum, Sao Paulo, 2012

## **VII. JURISPRUDENCIA**

### **Tribunal de Justicia de la Unión Europea**

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala). Sentencia C-240/09, de 8 de marzo de 2011. ECLI:EU:C:2011:125.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Octava). Sentencia C-343/10, de 14 de abril de 2011. ECLI:EU:C2011:260.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Décima). Sentencia C-563/2015, de 15 de marzo de 2017. Cendoj: 62015CJ0563.

### **Tribunal Constitucional**

Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 102/1995, de 26 de junio de 1995.

Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 8/2018, de 25 de enero de 2018. EDJ 2018/500875.

### **Tribunal Supremo**

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), de 16 de mayo de 2007. EDJ 2007/70365.

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), de 25 de junio de 2008. EDJ 2008/155857.

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), de 31 de marzo de 2009. EDJ 2009/101718.

Sentencia del Tribunal Supremo (Pleno), de 1 de diciembre de 2009. EDJ 2009/275431.

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), de 25 de mayo de 2010. EDJ 2010/153285.

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), de 11 de octubre de 2011. EDJ 2011/229748.

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), de 25 de junio de 2014. Recurso núm. 365/2012. EDJ 2014/99643.

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), de 29 de abril de 2016. EDJ 2016/59308.

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), de 16 de junio de 2016. EDJ 2016/110847.

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), de 7 de julio de 2017. EDJ 2017/178537.

Auto del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), de 16 de enero de 2018. ES:TS:2018:451A.

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), de 12 de julio de 2018. ES:TS:2018:2754.

Auto del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), de 13 de marzo de 2019. ES:TS:2019:3200A.

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), de 11 de abril de 2019. EDJ 2019/555168.

Auto del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 13 de diciembre de 2019. ES:TS:2019:12947A.

### **Audiencia Nacional**

Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), de 4 de septiembre de 2019. Recurso núm. 201/2016. EDJ 2019/717357.

### **Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas**

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 5 de mayo de 2003. EDJ 2003/72600.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 10ª), de 18 de marzo de 2015. EDJ 2015/75124.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), de 15 de junio de 2018. EDJ 2018/571664.

Auto del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª), de 5 de febrero de 2019. Procedimiento Ordinario 1249/2017.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 17 de abril de 2019. EDJ 2019/770006.